

AGNIESZKA WILCZYŃSKA

*Administracja publiczna jako wyznacznik sprawy
z zakresu administracji publicznej*

In efforts to establish the criteria for identifying a case as that pertaining to public administration (a key issue for delineating the scope of cognition of administrative courts), apart from the analysis of legal relation upon which the case is based, or criteria of the court assigned for a given cognition, it appears necessary to relate to the phenomenon of public administration. Adopting the assumption that one of the features of the term: “public administration case” (not only in semantic approach) is the phenomenon concerned with public administration itself, necessitates rather unambiguous understanding of such administration. To this end, it appears necessary to analyse both the meaning and the scope of the term: “public administration”. The ambiguity of this term within normative, judicial and doctrinal realms would prevent public administration from being a priori a definitive criterion for identifying a case as that belonging to public administration domain. This paper includes the analysis of an objective and subjective approach to public administration. Within the context of discovering one of the determinants for a public administration case, these dissertations also tackle the issues concerning the criteria and the scope of public administration.

1. Wprowadzenie

Pojęcie sprawy z zakresu administracji publicznej nierozłącznie jest związane z zagadnieniem kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne. Wymiar sprawiedliwości sprawowany przez te sądy polega na kontroli działalności administracji publicznej, a ściślej – na rozstrzyganiu konfliktów o prawo wynikających z tej działalności. W kontekście konstytucyjnego domniemania właściwości sądów powszechnych we wszystkich sprawach niezastrzeżonych do właściwości sądów specjalnych, wymiar ten odnosi się zasadniczo do spraw z zakresu administracji publicznej¹.

Niewątpliwie przeważająca część spraw z zakresu administracji publicznej podlega kognicji sądów administracyjnych, przy czym w większości wypadków o administracyjnym charakterze określonej sprawy prawnej decyduje norma

¹ R. Hauser, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, Państwo i Prawo 1999/12, s. 23–24.

prawna, którą w sposób bezpośredni lub pośredni wyznacza sąd administracyjny, jako właściwy dla jej rozpatrzenia, a tym samym o charakterze sprawy przesądza normatywnie określona właściwość sądu. Jednakże istnienie *stricte* formalnego wyznacznika sprawy z zakresu administracji publicznej, jakim jest poddanie jej kognicji sądów administracyjnych, nie może być uznane za wystarczające, skoro normy prawne nie zawsze w sposób jednoznaczny pozwalają wyznaczyć właściwość sądu administracyjnego czy też sądu powszechnego w konkretnej sprawie. Świadczy o tym dobitnie orzecznictwo sądowe, które równoległe z ustaleniami czynionymi przez przedstawicieli doktryny poszukuje innych, poza formalnym, kryteriów wyróżniania sprawy z zakresu administracji publicznej. Pamiętać jednocześnie trzeba, że nie wszystkie sprawy z zakresu administracji publicznej poddane zostały kognicji sądów administracyjnych, a ponadto właściwość tych sądów w pewnej mierze pozostawiona została również osądowi organów stosujących prawo². Niedookreśloność regulacji prawnych kształtujących sądową kontrolę administracji publicznej, w tym również samego pojęcia sprawy z zakresu administracji publicznej, spowodowała, iż konieczne stało się odnalezienie znamion wyznaczających pojęcie sprawy z zakresu administracji publicznej dla maksymalnego urzeczywistnienia służącego jednostce konstytucyjnego prawa do sądu.

W poszukiwaniu kryteriów wyróżnienia sprawy z zakresu administracji publicznej, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na samo zjawisko administracji publicznej. Zaznaczyć jednak wypada, że przynależność sprawy do sfery administracji publicznej nie może być uznana za jedyne czy wyłączne kryterium wyodrębniające sprawę z zakresu administracji publicznej spośród innego rodzaju spraw. Obok tego wyznacznika, tak w doktrynie prawa administracyjnego, jak i w judykaturze, wyodrębnia się również inne kryteria pozwalające wyróżnić sprawę z zakresu administracji publicznej spośród innego rodzaju spraw. Wśród nich najczęściej wymienia się kryterium stosunku prawnego, na którym sprawa taka się opiera, czy przywołane wcześniej kryterium sądu, którego kognicji poddano daną sprawę. Niemniej jednak podstawowy – jak się wydaje – przynajmniej w ujęciu semantycznym charakter wyznacznika, jakim jest administracja publiczna, a także wielość problemów, jakie pojawiają się przy interpretacji pojęcia administracji publicznej, skłaniają do poświęcenia mu odrębnych rozważań.

Przyjęcie założenia, że jednym ze znamion pojęcia sprawy z zakresu administracji publicznej, i to o charakterze zasadniczym, jest samo zjawisko administracji publicznej, wymaga, aby administracja publiczna rozumiana była w sposób względnie jednoznaczny. W tym celu należy poddać analizie zarówno

² Chodzi o wprowadzone z dniem 1 stycznia 2004 r. regulacje dotyczące eliminowania sporów kompetencyjnych między sądami powszechnymi, sądami administracyjnymi i organami administracji.

znaczenie, jak i zakres pojęcia administracji publicznej, gdyż niejednoznaczność tego pojęcia na gruncie normatywnym orzecznictwa i doktryny wykluczyła możliwość uczynienia *a priori* z niesprecyzowanej bliżej administracji publicznej stanowczego kryterium wyróżnienia sprawy stanowiącej przedmiot badań. Tak jednak jak sama administracja publiczna przedstawiana bywa w znaczeniu podmiotowym i przedmiotowym, tak i kryterium przynależności do zjawiska administracji publicznej nie może abstrahować od tych dwóch ujęć.

Nie ulega wątpliwości, że administracja publiczna jako zjawisko społeczne nie stanowi wyłącznie domeny nauk prawnych, podlega bowiem naukowej analizie na rozmaitych płaszczyznach badawczych, między innymi ekonomicznej, socjologicznej, nauk politycznych, organizacji i zarządzania. Administracja publiczna postrzegana może być np. wyłącznie w aspekcie gospodarczym, i traktowana jest wówczas jako działalność planowa i celowa, związana z zarządzaniem dobrami publicznymi dla pomnożenia ich lub przynajmniej zapobieżenia ich uszczupleniu, i podlega głównie ocenie za pomocą pozaprawnych kryteriów ekonomicznych³. W kontekście poszukiwań kryteriów sprawy z zakresu administracji publicznej nie wydaje się jednak celowe badanie zjawiska administracji publicznej w jego wszystkich aspektach, gdyż trudno byłoby takim rozważaniom przypisać walor poznawczy. Zasadne jest ograniczenie pola rozważań jedynie do płaszczyzny prawnej, a to oznacza ujęcie administracji publicznej w stosunkowo wąskim zakresie, właściwym raczej nauce prawa administracyjnego niż nauce administracji, której zainteresowania badawcze znacznie wykraczają poza normatywne aspekty funkcjonowania administracji publicznej. W takim właśnie zakresie – w kategoriach zjawiska normatywnego, w oparciu o różnorodne koncepcje administracji publicznej, przybliżone zostanie znaczenie tego pojęcia i zakres dla zilustrowania jego przydatności z punktu widzenia wyodrębnienia sprawy zakresu administracji publicznej dokonywanego w procesie stosowania prawa.

2. Kryteria wyróżniania administracji publicznej

Na wstępie wypada zauważyć, że pojęcie administracji publicznej nie doczekało się dotychczas w doktrynie prawa administracyjnego definicji, którą można uznać za uniwersalną, oddającą całokształt jej istoty w sposób zupełny i wyczerpujący. Liczne próby wskazania charakterystycznych znamion zjawiska, jakim jest administracja publiczna, podejmowane w różnych okresach, opierane na rozmaitych założeniach, nie przyniosły pożądanego przez ich twórców

³ A. Błaś, *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Prawo CCLXII, Wrocław 1998, s. 7.

efektu, z czego zdawali sobie sprawę sami autorzy i krytycy ich teorii. Wśród przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego od dawna prowadzony jest spór, czy pojęcie administracji w ogóle da się zdefiniować, a jeśli tak, to w jaki sposób i która z definicji jest najbardziej poprawna metodologicznie. Najdobitniejszym wyrazem takiego stanu rzeczy zdaje się być pojawiający się często w literaturze przedmiotu pogląd o niemożności zdefiniowania badanego zjawiska. Trudności, czy wręcz niemożność precyzyjnego określenia administracji publicznej tłumaczy się jej znacznym zasięgiem⁴, dynamiką administracji, jej ciągłymi zmianami i przeobrażeniami, jakie dokonują się w jej ramach, uniemożliwiającymi poddanie tego zjawiska definicji, wielością i rozległością zadań, które wykonuje administracja publiczna⁵, czy też ogromną ilością aktów normatywnych regulujących jej strukturę i działanie. Badacze formułujący powyższe poglądy wyrażają równocześnie zazwyczaj przekonanie o celowości i możliwości raczej opisu administracji, poprzez między innymi wyróżnianie zespołu cech charakteryzujących to zjawisko, niż jej zdefiniowania⁶.

Znamienne jest, że treść przedstawianych w doktrynie definicji lub proponowanych ujęć administracji publicznej często jest determinowana w znacznym stopniu problemem naukowym czy podjętym tematem badawczym, stanowiącym przedmiot określonej pracy. Implikuje to zazwyczaj eksponowanie tych wybranych cech bądź znamion wyróżniających zjawisko administracji publicznej, które są istotne z punktu widzenia analizy konkretnego obszaru badawczego⁷. Takie ujmowanie zagadnienia administracji publicznej, w którym stanowi ona jedynie punkt odniesienia dla całokształtu prowadzonych rozważań, pozwalając lepiej opisać i zrozumieć sens określonego, poddanego badaniom przedmiotu, wydaje się jednak w pełni uzasadnione ze względów natury metodologicznej, mimo iż w znacznie ograniczonym stopniu umożliwia całościowe poznanie zjawiska administracji publicznej. Również w niniejszych roz-

⁴ **J. Borkowski**, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] **J. Starościak** (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 1977, s. 36.

⁵ **E. Ochendowski**, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 21.

⁶ W literaturze przedmiotu odnaleźć można szereg przykładów tego typu podejścia do pojęcia administracji publicznej. Istota administracji charakteryzowana jest za pomocą różnego rodzaju zestawów cech. Por. m.in.: **E. Ochendowski**, *op. cit.*, s. 22–23; **M. Stahl**, *Cechy administracji*, [w:] **M. Stahl** (red.), *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 14–15; **J. Szreniawski**, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2002, s. 8; **E. Ura**, *Administracja i prawo administracyjne*, [w:] **E. Ura** (red.), *Prawo administracyjne*, Rzeszów 1997, s. 25; **E. Zieliński**, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001, s. 19–21; **H. Ożóg**, **A. Potoczek**, *Ustrój organów administracji publicznej*, Włocławek 2001, s. 10–11; **Z. Rybicki**, **St. Piątek**, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988, s. 9–10.

⁷ Por. m.in.: **W. Chróścielewski**, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 41, czy **I. Lipowicz**, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji*, Katowice 1991, s. 70 i n.

ważaniach pojęcie administracji publicznej przybliżone zostanie jedynie w zakresie koniecznym do zbadania zagadnienia sprawy z zakresu administracji publicznej. Wydaje się jednak, iż podjęcie badań nad administracją publiczną w sposób abstrahujący od uogólnień odnoszących się do całego zjawiska, posiadać może również walory poznawcze i ostatecznie w pewnej mierze przyczynić się do pełniejszego zrozumienia administracji publicznej.

Najstarsze, klasyczne ujęcia administracji publicznej nie próbują oddać istoty tego zjawiska w sposób pozytywny, to jest nie zmierzają, poprzez np. wskazanie i omówienie zespołu charakteryzujących ją cech czy też określenie jej zakresu, do stwierdzenia, czym jest ta administracja. Za punkt wyjścia przyjmują one założenie, iż dla wyodrębnienia administracji wystarczające jest dokładne i precyzyjne wskazanie pozostałych obszarów działania państwa. Tym samym ujęcia te opierają się głównie na kryterium przedmiotowym, jakim jest rodzaj działalności państwa, czy też raczej funkcja państwa. Autorzy tych definicji przyjmują, że skoro wszystkie próby pozytywnego określenia administracji zawodzą, to negatywny sposób określenia administracji „jakkolwiek nie jest idealny, jest jednak nieunikniony”⁸. W konsekwencji uznaje się, że administracja to „ten kierunek działalności państwa, który pozostaje poza ustawodawstwem i sądownictwem; a zatem jest to więc czynność (działalność) państwa, względnie organów wykonawczych publicznych, skierowana ku urzeczywistnieniu zadań państwa, ku zaspokojeniu potrzeb państwa”⁹. W takim ujęciu administracja traktowana może być również jako „działalność państwa i innych związków publicznoprawnych, którą one rozwijają w granicach ustanowionego dla nich porządku prawnego (prawa administracyjnego), a która nie należy do zakresu prawodawstwa i sądownictwa”¹⁰ czy też jako „całokształt działalności państwa po wyłączeniu ustawodawstwa i sądownictwa”¹¹.

Definicje negatywne przedmiotowe, przeciwstawiając sobie trzy rodzaje władzy, z jednej strony akcentują odrębność władzy wykonawczej, w tym administracji jako rodzaju władzy państwowej niezależnej od pozostałych, z drugiej zaś podkreślają wtórny charakter zarówno sądownictwa, jak i władzy wykonawczej względem ustawodawstwa. Niewątpliwie jednak konstruowanie definicji administracji publicznej od strony negatywnej, mając swe oparcie w rozróżnianiu trzech zasadniczych kierunków działalności państwa wynikającym z zasady trójpodziału władzy, wymaga szczegółowego i wyczerpującego ustalenia zakresu znaczeniowego pojęć podlegających eliminacji oraz „przeprowadzenia granicy pomiędzy administracją a prawodawstwem z jednej strony

⁸ J. Panejko, *Skrypt z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Wilno 1929/30, s. 5.

⁹ T. Hilarowicz, *Zasada swobodnego oceniania*, Lwów 1917, s. 5–6, cyt. za: W. Reiss, *Prawo administracyjne w zarysie*, cz. I: *Nauka administracji*, Toruń 1946, s. 27.

¹⁰ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje podstawowe*, Poznań 1946, s. 15.

¹¹ J. Panejko, *op. cit.*, s. 4.

i administracją a sądownictwem z drugiej”¹². Ustalenie zakresu znaczeniowego pojęć: „prawodawstwo” i „sądownictwo” okazuje się jednakowoż trudniejsze niż pierwotnie zakładano, ponieważ pojęcia te nie dają się opisać w sposób zupełny i wyczerpujący z uwagi na to, że podział władzy na trzy sfery nie jest „czysty”, a przez to ścisłe określenie ról ustawodawstwa i sądownictwa nie jest możliwe. Wynika to choćby z faktu, że tak władza ustawodawcza, jak i sądownicza, poza wykonywaniem funkcji podstawowej dla każdej z nich, jaką jest odpowiednio stanowienie prawa i wymiar sprawiedliwości, wypełnia też funkcje zastrzeżone dla innych rodzajów władzy¹³. Również w odniesieniu do władzy wykonawczej zasadne jest formułowanie sądów o wypełnianiu w jej ramach zarówno funkcji prawotwórczych¹⁴, jak i jurysdykcyjnych. Ponadto podkreślić wypada, że wartość definicji negatywnych na płaszczyźnie teoretycznej i praktycznej obniża dodatkowo okoliczność, iż istnieją pewne sfery działalności państwa¹⁵, które raczej się nie mieszczą w trójpodziale władzy będącym podstawą tworzenia definicji negatywnych, a to sprawia, że nie można ich zaliczyć w całości do żadnego rodzaju władzy. Warto również zauważyć, że w doktrynie podejmuje się próby wskazania względnie wyraźnych kryteriów, które umożliwiłyby rozróżnienie administracji publicznej od działalności organów państwa prowadzonej poza jej zakresem¹⁶. Wydaje się jednak, że nie mogą one wpłynąć

¹² **S. Kasznica**, *op. cit.*, s. 9.

¹³ Przykłady wykonywania przez poszczególne rodzaje władzy funkcji zasadniczo zastrzeżonych dla pozostałych podają m.in. **J. Panejko**, *op. cit.*, s. 6–12 oraz **S. Kasznica**, *op. cit.*, s. 9–17.

¹⁴ Administracja publiczna nie sprawuje władzy ustawodawczej w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale niewątpliwie zasadne jest mówienie o prawotwórstwie podmiotów wykonujących administrację publiczną.

¹⁵ Chodzi w szczególności o dowodzenie siłami zbrojnymi czy o stosunki międzynarodowe. Dla ścisłości rozważań zauważyć jednak trzeba, że niemożność zaliczenia obu wymienionych wyżej sfer do żadnego z rodzajów władzy nie ma charakteru bezwzględnego, albowiem odnosi się jedynie do tych państw, które trójpodział władzy wywodzą z tradycji monarchicznej, gdzie zawsze polityka zagraniczna czy dowodzenie armią stanowiły prerogatywy panującego, natomiast przykładowo w Stanach Zjednoczonych obie te dziedziny „są wliczane do administracji bez szczególnych wątpliwości i zastrzeżeń”. Por. **F. Longchamps**, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994, s. 146–147.

¹⁶ Próbę wyróżnienia kryteriów, o których wyżej mowa, podjął między innymi J. Starościak. Jego zdaniem, istotą funkcji administrowania, a tym samym wyodrębnienia działalności administracji publicznej od działalności organów państwa wykonujących inne funkcje jest współistnienie trzech elementów: inicjatorskiego charakteru działalności administracji, rozwiązywania przez administrację sytuacji charakteryzujących się względną konkretnością i prowadzenie pracy organizatorskiej, niebędącej wyłącznie jednostronnym tworzeniem obowiązujących norm porządku prawnego. Administrowanie – zdaniem J. Starościaka – jest zatem swoistą funkcją państwa wykonywaną w szczególnych, prawem określonych formach, jaka zostaje po odłączeniu ustawodawstwa i wymiaru sprawiedliwości. Dwie pierwsze cechy wymienione wyżej pozwolą mają na odróżnienie administracji publicznej od sądownictwa i ustawodawstwa, zaś trzecia cecha podkreśla, że stanowienie prawa nie jest jedyną formą aktywności administracji i wykonywania administracji. Por. **J. Starościak**, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 11–15.

na rewizję dość sceptycznego stosunku nauki prawa administracyjnego i nauki administracji wobec użyteczności definicji negatywnych¹⁷.

Z punktu widzenia przedmiotu prowadzonych rozważań definicjom negatywnym nie można przypisać szczególnego waloru poznawczego czy wysokiej użyteczności, pozwalających zbliżyć się w większym stopniu do zrozumienia istoty administracji w kontekście podjętego tematu. Wynika to z jednej strony z odmiennego współcześnie pojmowania zasady trójpodziału władzy, który nie oznacza już ścisłej i absolutnej separacji trzech jej rodzajów lub precyzyjnego i ostatecznego rozdzielenia, co prowadzić miałyby wyłącznie do ich wzajemnego hamowania się, ścierania, czy nawet konkurencji, lecz wskazuje raczej partycypację oraz wzajemne przenikanie się tychże rodzajów władzy, jednakże przy zachowaniu istotnego elementu tożsamości każdej z nich. Z drugiej strony – jak była już o tym mowa – niska użyteczność dla prowadzonych rozważań klasycznych definicji negatywnych administracji wynika z ogólnie akceptowanego założenia, że każdy z trzech tradycyjnie wyróżnianych rodzajów władzy wykonuje – obok funkcji, z uwagi na które został wyodrębniony – również funkcje zasadniczo przypisane pozostałym. Prowadzi to tym samym do wyodrębniania funkcji państwa w sensie materialnym, przez co rozumieć należy określony obszar działania państwa w sensie formalnym, wyrażającym się w faktycznej działalności poszczególnych jego podmiotów.

Skoro trójpodział władzy nie ma charakteru „czystego” lub bezwzględnego, to najbardziej nawet drobiazgowa i precyzyjna charakterystyka ustawodawstwa i sądownictwa nie jest w stanie oddać w całości istoty administracji, bo ta z jednej strony jest tylko częścią władzy wykonawczej, z drugiej zaś wykonuje funkcje pozostałych rodzajów władzy. Wyraźnie należy jednak stwierdzić, iż nawet przy przyjęciu założenia, z góry jak się wydaje skazanego na niepowodzenie, że możliwe jest precyzyjne wyznaczenie zakresu pojęciowego funkcji sądownictwa i ustawodawstwa we wszystkich rodzajach władzy, co stanowi istotę definicji negatywnych, otrzymana definicja określi jedynie, co nie jest władzą wykonawczą, w tym, co nie jest administracją. Z tego punktu widzenia definicje negatywne administracji publicznej mają małą wartość poznawczą przy określaniu za ich pomocą katalogu spraw z zakresu administracji publicznej. Mimo niskiej – jak by się wydawało – użyteczności negatywnych przedmiotowych ujęć administracji publicznej, proponowanych przez przedstawicieli

¹⁷ Sceptycyzm nie oznacza jednak całkowitej rezygnacji z tego rodzaju konstrukcji na gruncie nauki prawa administracyjnego również współcześnie. Np. E. Nowacka definiuje administrację publiczną m.in. jako: „podejmowanie w publicznym celu działalności państwa i związków publicznoprawnych poza ustawodawstwem i sądownictwem (definicja negatywno-przedmiotowa), czy też: działalność tych organów publicznych, które nie są organami ustawodawczymi i sądowymi (definicja negatywno-podmiotowa). Por. **E. Nowacka**, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997, s. 11–12.

doktryny, odnotować wypada, że orzecznictwo sądowe odwołuje się niekiedy do charakterystycznej dla takiego rozumienia administracji kategorii funkcji, jaka wykonywana jest przez określony rodzaj władzy¹⁸. Mankamenty definicji negatywnych skłaniają do konstatacji, że dla prawidłowego i względnie pełnego scharakteryzowania administracji publicznej konieczne jest znalezienie i opisanie jej znamion w sposób pozytywny.

Definicje stawiające sobie za cel określenie administracji publicznej w sposób pozytywny opierają się na rozmaitych kryteriach¹⁹ i podlegają różnego rodzaju klasyfikacjom²⁰. Najczęściej spotykane pozytywne ujęcia tej administracji konstruowane są przy wyróżnieniu kilku elementów, wśród których główny nacisk kładzie się na cechy podmiotową i przedmiotową, choć można też znaleźć teorie wyodrębniające cechę funkcjonalną, materialną czy formalną. Nietrudno też zauważyć, że autorów poszczególnych definicji charakteryzuje znaczna niejednorodność i niespójność terminologiczna w odniesieniu do elementów stanowiących podstawę danej definicji, czy nawet całej koncepcji administracji publicznej. Częstokroć bowiem cecha podmiotowa jest utożsamiana z ujęciem statycznym²¹ lub organizacyjnym²², zaś cecha przedmiotowa –

¹⁸ Praktycznym przykładem powołania się na funkcję organu administracji publicznej sprawowaną przez władzę sądowniczą są rozważania zawarte w uzasadnieniu uchwały składu 7 sędziów NSA z 23 marca 1998 r. (OPS 10/97, ONSA 1998/3/75). W uchwale tej sprawę o przekazanie przez polski organ przesyłający, którym jest sąd powszechny, organowi przyjmującemu innego państwa wniosku osoby uprawnionej, w którym domaga się ona od zobowiązanego dostarczenia utrzymania, na podstawie art. 3 i 4 Konwencji o dochodzeniu roszczeń alimentacyjnych za granicą, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 20 czerwca 1956 r. (Dz. U. z 1961 r., nr 17, poz. 87) i oświadczenia rządowego z dnia 7 stycznia 1961 r. w sprawie ratyfikacji przez Polskę tej Konwencji (Dz. U. nr 17, poz. 88) zakwalifikowano jako sprawę z zakresu administracji publicznej. W uzasadnieniu tej uchwały wskazano, że kwalifikacja ta nastąpiła m.in. w oparciu o uznanie, że przesłanie wniosku przez organ sądu powszechnego nie jest określeniem właściwości tego sądu jako organu sprawującego wymiar sprawiedliwości, ale powierzeniem załatwienia sprawy z zakresu administracji publicznej sądowi. Tym samym dla wyznaczenia sprawy z zakresu administracji publicznej zasadnicze znaczenie przypisane zostało pełnieniu przez władzę sądowniczą funkcji administracji publicznej w znaczeniu formalnym.

¹⁹ Częstokroć uznawanych za nieostre. Por. **J. Filipek**, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 1995, s. 19.

²⁰ Szczegółową klasyfikację definicji pozytywnych przeprowadza **J. Borkowski**, *op. cit.*, s. 31.

²¹ A. Żabicki traktuje tak pojmowaną administrację publiczną jako zespół organów, czyli narzędzi potrzebnych do wykonywania czynności administracyjnych. Por. **A. Żabicki**, *Prawo administracyjne*, skrypt na prawach rękopisu, wydany staraniem Sekcji wydawniczej Bratniej Pomocy Studentów SGH w Warszawie, Oddz. w Łodzi, 1947, s. 1.

²² Np. J. Lang uznaje administrację publiczną w ujęciu podmiotowym za określoną organizację, złożoną z różnego rodzaju jednostek organizacyjnych skupionych wokół organów, rozumianych jako podmioty posiadające określone kompetencje, które tworzą zamknięty układ organizacyjny, mający za zadanie realizację zadań publicznych lub państwowych; **J. Lang**, *Zagadnienia wstępne*, [w:] **M. Wierzbowski** (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1997, s. 15; patrz też **E. Ochendowski**, *op. cit.*, s. 19.

z ujęciem funkcjonalnym. Wydaje się zatem, że stosowanie przez ustawodawcę orzecznictwa i doktryny rozmaitych ujęć i kryteriów będących wyróżnikiem administracji publicznej wywołać może także współcześnie „dotkliwe pomieszanie pojęć”²³.

Podjęty temat wymaga w pierwszej kolejności ustalenia treści pojęcia administracji publicznej jako kwalifikowanej postaci administracji. Niewątpliwie bowiem administracja publiczna stanowi jedynie fragment szerszego zjawiska, jakim jest administracja, i dlatego konieczne staje się wyróżnienie i opis atrybutu publiczności administracji. Potrzeba ta wynika także z częstego odwoływania się przez judykaturę do cechy publiczności administracji, i to zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i przedmiotowym.

W ujęciach klasycznych wyróżnienie pojęcia administracji publicznej następuje zazwyczaj poprzez przeciwstawienie jej pojęciu administracji prywatnej, przy czym podstawą rozróżnienia w takich sytuacjach jest zarówno rodzaj spraw podlegających załatwianiu w każdym z typów administracji, jak i charakter podmiotów załatwiających owe sprawy²⁴, przy jednoczesnym uwzględnianiu aspektu realizacji funkcji władzy państwowej. Punktem wyjścia dla tego rodzaju rozróżnienia jest w pierwszej kolejności ogólne określenie administracji, wskazanie czym jest administracja „w ogóle”, co można zrobić – jak już wspomniano – wyodrębniając tę funkcję państwa, która pozostaje po wyeliminowaniu ustawodawstwa i wymiaru sprawiedliwości, a następnie znajdując dla tak określonej funkcji jej znamiona szczególne, będące atrybutami administracji publicznej.

Cecha publiczności administracji, która wywodzona bywa zarówno z publiczności podmiotów, jak i publicznego charakteru spraw przez nie załatwianych, znajduje swoje odzwierciedlenie także w orzecznictwie sądowym²⁵, przy czym, choć częstokroć publiczny charakter sprawy z zakresu administracji utożsamiany jest wyłącznie z publicznością podmiotów²⁶, to zazwyczaj odnosi się wówczas zasadniczo do opisu podmiotów „wykonujących administrację”.

²³ J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. I, Kraków 1948, s. 167.

²⁴ Por. W. Reiss, *op. cit.*, s. 29–33.

²⁵ Z bogatego dorobku judykatury wskazać należy choćby uchwałę NSA z dnia 21 lipca 2008 r., (I OPS 4/08), opubl. w Lex nr 400065, w której uzasadnieniu przesądzono, że wszelkie cechy załatwiania sprawy z zakresu administracji publicznej ma uchwała zarządu dzielnicy m. st. Warszawy odmawiająca zakwalifikowania i umieszczenia na liście osób oczekujących na najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, w tym także lokalu będącego pracownią służącą prowadzeniu działalności w dziedzinie kultury i sztuki, zarówno z uwagi na przedmiot sprawy, jak i organ powołany do załatwienia takiej sprawy.

²⁶ Do publicznoprawnego statusu podmiotu odwołuje się m.in. uzasadnienie wyroku NSA z dnia 7 lutego 2007 r., (I OSK 1177/06), opubl. Lex nr 362469, czy też uzasadnienie wyroku NSA z dnia 3 kwietnia 2007 r., (II GSK 367/06), opubl. w LEX nr 322789.

Odniesienie to jest niezbędne, gdy się zważy, że podmiot publiczny – obok działalności o charakterze publicznym – podejmować może także działalność, której cechy publiczności przypisać nie sposób²⁷. Tym samym publiczny charakter podmiotu występujący samodzielnie, bo w oderwaniu od przedmiotu jego aktywności, nie będzie mógł zawsze stanowczo przesądzać o walorze sprawy z zakresu administracji publicznej, gdyż konieczne będzie jednoczesne wykluczenie realizowania przez niego działalności o charakterze prywatnym. Ów dualizm działań, jakie mogą być podejmowane przez podmioty publiczne, niejednokrotnie stanowi też podstawę rozstrzygnięć sądowych, przesądzających, że dla przyporządkowania danej sprawy do kategorii spraw z zakresu administracji publicznej nie wystarcza jedynie publiczne kwalifikowanie podmiotu, lecz niezbędne jest łączne występowanie cechy publiczności podmiotu z publicznym charakterem podejmowanej przez ten podmiot aktywności²⁸. Jednocześnie wykluczane są z tej kategorii sprawy, w których publiczność podmiotu łączy się z prywatnym charakterem podejmowanych przez ten podmiot czynności. Wobec tego kwalifikowanie sprawy z zakresu administracji publicznej przez sąd znajduje oparcie w kryterium mieszanym, złożonym z elementów podmiotowo-przedmiotowych, gdyż stosowanie jedynie elementów podmiotowych uznawane bywa częstokroć za zawodne. Niekiedy zdarza się także, że wyłącznym wyznacznikiem sprawy z zakresu administracji publicznej w orzecznictwie sądowym staje się kryterium przedmiotowe, związane z publicznoprawnym charakterem aktywności podejmowanej przez dany podmiot²⁹.

Ograniczenie zjawiska administracji publicznej jedynie do działań czy spraw załatwianych przez państwo i związki publicznoprawne powoduje, że w jej obrębie nie mieszczą się działania publiczne, kwalifikowane tak ze względu na realizację w ich ramach funkcji państwa, które są załatwiane przez podmioty prywatne. Warto w tym miejscu zauważyć, że istotnym elementem uzasadnienia powyższego spojrzenia na administrację publiczną jest przekonanie o dysponowaniu jedynie przez państwo i związki publicznoprawne władztwem rozumianym jako „możność narzucenia i przeparcia swej woli przy pomocy

²⁷ Odwołania do dualizmu działania podmiotu (Państwowej Inspekcji Sanitarnej) odnaleźć można w uzasadnieniu uchwały SN z dnia 31 stycznia 1995 r. (III AZP 11/94), opubl. w OSNP 1995/11/126, w której dostrzeżono działanie tego podmiotu zarówno z pozycji organu administracji publicznej dysponującej właściwymi dla takiego organu środkami działania władczego, jak i z pozycji świadczeniodawcy usług na rzecz osób fizycznych i prawnych na podstawie dobrowolnie zawartej umowy.

²⁸ Na publicznoprawny charakter czynności organu powołującego na stanowisko dyrektora szkoły zwraca uwagę uzasadnienie postanowienia NSA z dnia 14 kwietnia 2005 r. (OSK 916/04), opubl. w Lex nr 169412.

²⁹ Tytułem przykładu można wskazać, że na publicznoprawny charakter aktów i czynności wskazuje postanowienie NSA z dnia 28 listopada 2005 r. (I OSK 1756/06), opubl. w Lex nr 299231, czy wyrok NSA z dnia 1 lutego 2005 r. (FSK 1714/04), opubl. w Lex nr 178615.

bezwzględny przymus³⁰. Władztwo związków publicznoprawnych uznanych lub utworzonych przez państwo, w tym kontekście traktowane jest jako część władztwa samego państwa, które im ono udziela w określonym zakresie³¹. Jednakże – jak się wydaje – w odniesieniu do współczesnej administracji władztwo nie może być traktowane jako samodzielne kryterium oceny działania podmiotu administracji, a tym samym przesądzać o charakterze wykonywanej administracji³². Przyjęcie założenia, że administracja publiczna ogranicza się wyłącznie do działania państwa i innych związków publicznoprawnych, gdyż tylko te podmioty wyposażone są we władztwo, pozostawić musiałoby poza administracją publiczną tak rozumianą nie tylko działania podmiotów prywatnych wykonujących zadania administracji, ale również te działania podmiotów kwalifikowanych jako podmioty administracji publicznej, którym nie można byłoby przypisać cechy władczości. Dostrzegając ten mankament występującego samodzielnie wyróżnika władztwa, zwolennicy koncepcji określania administracji publicznej poprzez kryterium władztwa, mając świadomość, iż państwo jako podmiot administrujący działa za pomocą różnych środków, wyróżniając administrację władczą (zwierzchnią) oraz zawiadowczą (gestię), podkreślając przy tym – skądinąd słusznie – że o rodzaju zastosowanego przez państwo środka decydować powinny względy celowości. Uznanie, iż państwo i związki publicznoprawne nie posługują się wyłącznie władczymi formami działania, lecz także środkami, jakimi dysponuje administracja prywatna, nie czyni co prawda wyłomu w koncepcji wyodrębnienia administracji publicznej na podstawie kryterium władztwa, prowadzić musi jednak do znacznego zawężenia zakresu administracji publicznej w ujęciu podmiotowym. Podmiot nieposiadający, choćby tylko w minimalnym zakresie, kompetencji władczych nie może być bowiem w tej sytuacji traktowany jako podmiot wykonujący administrację

³⁰ **S. Kasznica**, *op. cit.*, s. 7–8.

³¹ W tym duchu wypowiadając się na temat administracji publicznej, **S. Kasznica** pisał, iż „cała administracja wykonywana przez państwo i przez związki publicznoprawne zwie się administracją publiczną, w przeciwieństwie do administracji prywatnej wykonywanej przez jednostki i ich dobrowolne zrzeszenia, które nie dysponują władztwem”, por. **S. Kasznica**, *op. cit.*, s. 8. Podobne stanowisko prezentował **T. Bigo**, akcentując, że o wykonywaniu administracji publicznej świadczyć mają środki działania, a nie cel lub charakter prowadzonej działalności czy sposób powstania podmiotu, który taką działalność prowadzi. Por. **T. Bigo**, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 80; cyt. za: **P. Przybysz**, *Współczesna teoria prawa administracyjnego wobec klasycznych konstrukcji pojęciowych*, *Samorząd Terytorialny* 2000/1–2, s. 60.

³² Może natomiast i często stanowi stanowcze kryterium wyodrębnienia sprawy z zakresu administracji publicznej w orzecznictwie sądowym, jakkolwiek cecha władztwa częściej łączona jest ze stosunkiem prawnym leżącym u podstaw danej sprawy niż z podmiotowym ujęciem administracji publicznej.

publiczną³³. Wyodrębnienie administracji publicznej w ujęciu podmiotowym, dokonane dzięki zastosowaniu kryterium władztwa, wydaje się tym samym nieprzydatne jako wyłączny wyznacznik sprawy z zakresu administracji publicznej, gdyż pozostawia poza jej zasięgiem podmioty publiczne niedysponujące władztwem oraz wszelkie niedysponujące władztwem podmioty prywatne, wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej. Nie można jednakże nie zauważyć, że w judykaturze kryterium władztwa administracyjnego ma znaczenie częstokroć rozstrzygające w kwalifikowaniu danej sprawy jako należącej do kategorii spraw z zakresu administracji publicznej³⁴.

Na tle dotychczasowych rozważań wyraźnie dostrzegalne są mankamenty pozytywnego podmiotowego ujmowania administracji publicznej³⁵. Współcześnie uznaje się raczej, że definiowanie administracji na podstawie kryterium podmiotowego, mającego swych zwolenników w szczególności wśród przedstawicieli doktryny okresu międzywojennego³⁶, jest niewystarczające, i dlatego

³³ Takie podejście do administracji publicznej wydaje się zrozumiałe, jeśli zważyć, iż kształtowało się ono w czasach, gdy na administrację publiczną patrzono głównie przez pryzmat policji i reglamentacji administracyjnej, zaś w mniejszym stopniu pod kątem działań określanych wówczas mianem np. „administracji twórczej” związanej z funkcją tworzenia dóbr materialnych i idealnych. Por. **W. Reiss**, *op. cit.*, s. 29–33. Współcześnie rola administracji w kontekście realizacji funkcji państwa postrzegana jest szerzej. Przykładowo zdaniem J. Szreniawskiego, administracja obejmuje cztery sfery działalności państwa: reglamentacyjno-porządkową, zaspokajania podstawowych potrzeb w skali masowej i aktywizowania ludności w realizacji zadań państwa, zarządzanie gospodarką narodową; **J. Szreniawski**, *Wstęp do prawa administracyjnego*, Lublin 1992, s. 22–23. W tym kontekście w literaturze pojawia się często również pojęcie administracji świadczącej, przeciwstawianej administracji reglamentacyjno-władczej, rozumianej jako działalność polegająca na organizowaniu usług, które służyć mają zaspokajaniu różnego rodzaju potrzeb społeczeństwa (socjalno-bytowe, kulturalne, oświatowe); **B. Dolnicki**, *Rola zakładów administracyjnych w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych obywateli*, [w:] **K. Podgórski** (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985, s. 49.

³⁴ Odwołanie do pojęcia publicznoprawnego władztwa administracyjnego znaleźć można m.in. w postanowieniu SN z dnia 29 sierpnia 2001 r. (III RN 123/01), opubl. w OSNP 2002/12/282. Z kolei na władczy charakter rozstrzygnięcia zwraca uwagę wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 lutego 2007 r. (VI SA/Wa 2108/06), opubl. w Lex nr 318007, natomiast na element władztwa administracyjnego i związaną z nim możliwość stosowania przymusu państwowego wskazuje wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 września 2006 r. (II SA/Ol 456/06), opubl. w Lex nr 193384, zaś na posiadanie przez podmiot władczych kompetencji wskazuje uzasadnienie wyroku NSA z dnia 8 czerwca 2006 r. (II GSK 63/06), opubl. w Lex nr 190550.

³⁵ Teorie podmiotowe administracji publicznej, przedmiotowo-negatywne oraz ich kombinacje krytykował m.in. W. Dawidowicz. Powołując się na definicję M. Jaroszyńskiego, opowiadał się on zdecydowanie za kryterium przedmiotowym uwzględniającym element lokalizujący administrację państwową w ramach państwa i prawa; **W. Dawidowicz**, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, t. I, Warszawa 1965, s. 19–21 i powołana tam literatura.

³⁶ Przykładowo por. **W. L. Jaworski**, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 57.

dominują definicje mieszane, kładące akcent na elementy przedmiotowe i czynnościowe³⁷. Zgodzić się można z poglądem, że definicje pozytywne podmiotowe, które próbują identyfikować administrację państwową z grupą organów, która ma ją uosabiać, są niewystarczające i stanowią jedynie „tylko pewną wstępną przesłankę, pozwalającą nam w części, ogólnie określić zakres działania porządku administracyjnego”³⁸. Nie oznacza to jednak, że kryterium podmiotowe, zwłaszcza w literaturze, straciło całkiem na znaczeniu³⁹.

Wśród obecnych w literaturze przedmiotu poglądów na temat istoty administracji publicznej warto zauważyć, że również te, które wyróżnienie administracji publicznej opierają na relacji pomiędzy określonym działaniem o znamionach administracji a konkretnym celem, któremu to działanie służy, bądź też wiążą owo wyróżnienie z kategorią nadrzędną wśród wszelkich celów, dla których powołana jest administracja publiczna – z interesem publicznym. Wskazywanie znamion administracji publicznej ze względu na wytyczony cel działania sprowadza się w zasadzie do ustalenia, czy celem określonego działania jest zaspokojenie potrzeb zbiorowości, a jeśli tak, to czy działanie podejmowane dla jego realizacji jest wykonywaniem administracji publicznej⁴⁰. Wyróżnienie administracji publicznej poprzez odwołanie się do kategorii interesu publicznego, dobra wspólnego⁴¹, polega natomiast w swej istocie na rozstrzygnięciu sporu o to, co leży w interesie publicznym, a ściślej – czy określone działanie o charakterze administracji ukierunkowane jest na dobro wspólne. Warto w tym miejscu jednak zauważyć, iż odwołanie się przy określaniu istoty administracji

³⁷ Np. **H. Izdebski, M. Kulesza**, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 97. Nie brak w doktrynie głosów negujących całkowicie zasadność konstruowania definicji opartych na kryterium podmiotowym. Zdaniem np. **L. Dzierżyńskiej-Bryl**, teorie podmiotowe prowadzą do błędnego koła, bo na pytanie, co to jest administracja, odpowiadają, że jest to ogół czynności organów administracyjnych, ale na pytanie, co to jest ten organ, nie ma innej odpowiedzi niż ta, że jest to organ spełniający funkcje administracyjne. Por. **L. Dzierżyńska-Bryl**, *Uwagi o niektórych aspektach pojęcia sprawy z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, Samorząd Terytorialny 1993/7–8, s. 71.

³⁸ **J. Filipek**, *op. cit.*, s. 19.

³⁹ Znajduje ono wciąż zastosowanie, bowiem jego użyteczność pod względem metodologicznym w pewnych sytuacjach jest nie do przecenienia. Spotykane w literaturze ujęcia administracji publicznej, zawierające elementy podmiotowe, nadal poszukują cech czy znamion administracji w podmiotach wykonujących administrację, rozmaicie je jednak określając. Por. tytułem przykładu podmiotowe ujęcia administracji publicznej: **M. Stahl**, *Pojęcie administracji*, [w:] **M. Stahl** (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 11; **E. Ochendowski**, *op. cit.*, s. 19; **E. Nowacka**, *op. cit.*, s. 11–12; **J. Szreniawski**, *Wstęp do nauki...*, s. 7; **W. Reiss**, *op. cit.*, s. 29–33; **J. Starościak**, *op. cit.*, s. 11–15; **A. Żabicki**, *op. cit.*, s. 1; **H. Ożóg, A. Potoczek**, *op. cit.*, s. 9–10; **J. Lang**, *op. cit.*, s. 15; **E. Zieliński**, *op. cit.*, s. 9–11.

⁴⁰ **A. Żabicki**, *op. cit.*, s. 1.

⁴¹ **H. Izdebski, M. Kulesza**, *op. cit.*, s. 95.

publicznej do kategorii nadrzędnej stanowi ważną informację o funkcji administracji publicznej w danym systemie państwowym⁴².

Nie brak też w judykaturze stanowisk, zgodnie z którymi elementem decydującym o charakterze sprawy z zakresu administracji publicznej jest interes publiczny⁴³ lub dobro wspólne. Wydaje się, że odnalezienie interesu publicznego w danej sprawie stanowić może wystarczającą przesłankę uznania tej sprawy za mieszczącą się w sferze administracji publicznej, bez potrzeby odwoływania się do kategorii podmiotów realizujących ten interes.

Wyodrębnianie administracji publicznej wyłącznie w oparciu o kryterium podmiotów ją wykonujących, jak również wyłącznie w oparciu o kryterium celu działania czy interesu publicznego wydaje się być jednak na użytek prowadzonych rozważań niewystarczające, gdyż szereg działań nakierowanych na dobro wspólne podejmowanych jest również poza administracją publiczną, natomiast samodzielnie stosowane kryterium celu może stanowić w najlepszym wypadku instrument eliminacji z zakresu administracji publicznej działań podejmowanych w interesie „prywatnym”. Znacznie więcej wiedzy o administracji publicznej przynieść może natomiast zestawienie i łączne rozpatrywanie obu tych ujęć. Konsekwencją takiego zabiegu jest wyodrębnianie publiczności administracji z jednej strony – poprzez przedmiot działań podejmowanych zawsze w interesie publicznym, a więc dla dobra wspólnego, czy też inaczej rzecz ujmując, w interesie zbiorowości, z drugiej zaś strony – poprzez charakter podmiotów podejmujących tak określone działania. Potrzebne jest jednak przyjęcie założenia dodatkowego, iż zarówno przedmiot działań administracji, jak i podmioty podejmujące te działania znajdować muszą oparcie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Konsekwencją takiego założenia będzie między innymi normatywna konkretyzacja dobra wspólnego w postaci prawnie określonych celów i zadań administracji publicznej. Owo założenie dodatkowe, uściślające pojęcie administracji publicznej, wynika wprost z normy art. 2 Konstytucji RP⁴⁴, kreującej zasadę państwa prawnego, z której wynika między innymi przyjęcie za priorytet prymatu prawa rozumianego w ten sposób, iż pierwszeństwo przed innymi regułami postępowania mają reguły wynikające z prawa, a także z uregulowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, implikującej wykonywanie administracji publicznej wyłącznie w granicach i na podstawie prawa. Choć nie budzi wątpliwości, że na funkcjonowanie administracji w państwie wpływ mają bowiem różne czynniki, między innymi: ustrój polityczny państwa, wewnętrzne i międzynarodowe procesy polityczne, społe-

⁴² *Loc. cit.*

⁴³ Odwołania do kategorii interesu publicznego odnaleźć można w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 14 lutego 2001 r. (II SA 2908/00), Prawo Pracy 2001/4/42.

⁴⁴ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. nr 78, poz. 483), zwana dalej Konstytucją RP.

czeństwo z jego kulturą i systemem wartości⁴⁵, to podstawowe znaczenie przypisać jednak należy systemowi norm prawnych, na których to funkcjonowanie jest oparte i którymi to normami jest również ograniczone.

3. Zakres administracji publicznej

Zjawisko zlecania funkcji administracji publicznej⁴⁶ jest jednym z czynników uniemożliwiających określenie granic szeroko rozumianego aparatu administracji publicznej, tzn. granic podmiotowego zakresu administracji publicznej. Wskazanie takie byłoby nazbyt szerokie – jeśliby uwzględniało podmioty niepubliczne, realizujące przecież obok zadań publicznych szereg zadań niepublicznych, bądź nazbyt wąskie – gdyby tych podmiotów nie uwzględniało. W kontekście podjętego tematu, stawiającego sobie za cel poszukiwanie wyznacznika sprawy z zakresu administracji publicznej w treści pojęcia administracji publicznej, podmiotowy „zakres” administracji publicznej nie wydaje się zatem użyteczny, stąd konieczność skoncentrowania się na zakresie administracji publicznej wyznaczonym przedmiotem tej administracji.

Fundamentalne znaczenie dla określenia zakresu administracji publicznej ma niewątpliwie, będąca elementem koncepcji demokratycznego państwa prawnego, zasada legalności działania organów władzy publicznej. Zasada demokratycznego państwa prawnego, wyrażona w art. 2 Konstytucji RP, wskazuje na nierozzerwalny związek istniejący pomiędzy dwiema cechami polskiej państwowości: demokratyzmem i rządami prawa. Wiąże się z nią ściśle, wynikająca z art. 7 Konstytucji RP, zasada praworządności (legalności)⁴⁷. Zasada ta⁴⁸ odnosi się w pełnym zakresie do podmiotów wykonujących zadania administracji publicznej, jako podmiotów uczestniczących w realizacji władzy wykonawczej⁴⁹. Opierając się na założeniu, że zarówno cały byt administracji publicznej, jak i jej funkcjonowanie muszą mieć podstawę w obowiązującym prawie, pozostając w przekonaniu, iż funkcją administracji publicznej⁵⁰ ujmo-

⁴⁵ H. Ożóg, A. Potoczek, *op. cit.*, s. 9–10. Por. też H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 24–26.

⁴⁶ Chodzi tu również o rozmaite procesy dokonujące się w ramach tzw. prywatyzacji zadań publicznych.

⁴⁷ P. Sarnecki, *Ogólna charakterystyka państwowości w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 33.

⁴⁸ Określana czasami również mianem zasady praworządności formalnej. Por. Z. Witkowski, *Wybrane zasady prawa konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002, s. 76.

⁴⁹ Por. E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada legalności i zasada równości wobec prawa*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 96.

⁵⁰ Funkcja administracji publicznej jest zespołem powtarzających się działań administracji publicznej, zadania istnieją obiektywnie, o ile zostaną wyznaczone, natomiast funkcje istnieją

wanej w kategorii organizacji jest zaspokajanie rozmaitych potrzeb podmiotów, na które nakierowana jest jej aktywność, uznać należy, iż optymalnym wyznacznikiem ujmowanego przedmiotowo zakresu administracji publicznej są jej zadania⁵¹.

W najszerszym rozumieniu zadanie traktować należy jako stan obiektywnej rzeczywistości, to znaczy stan rzeczy, który ma być osiągnięty, względnie utrzymany, przez określony podmiot – poprzez podjęcie odpowiednich działań⁵². Zadanie administracji publicznej stanowić będzie zatem normatywnie określony – antycypowany stan rzeczy, którego osiągnięcie powierzone zostało podmiotowi tejże administracji⁵³. Innymi słowy, jest to normatywnie wyrażona wartość, której realizacja zadana została określone podmiotowi administracji publicznej⁵⁴. Zakres zadań administracji publicznej, a tym samym zakres samej admini-

realnie jedynie wówczas, gdy wyznaczone zadania są realizowane, zaś realizacja zadań prowadzi do osiągnięcia ustalonych prawnie celów. Por. **M. Górski**, *Pojęcia „funkcje administracji państwowej” i „zadania administracji państwowej”*, [w:] *Aktualne problemy prawa administracyjnego*, Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica 1992/52, s. 170–173.

⁵¹ W literaturze przedmiotu można się spotkać z poglądem, że zadania, które ma do wykonania administracja publiczna, wyznaczają płaszczyzny i sfery jej działania. Por. **E. Ura**, *op. cit.*, s. 26.

⁵² W takim ujęciu pojęcie zadania jest przyporządkowywane i podporządkowywane pojęciu celu, bo „zadaniem jest to, co mamy czynić w dążeniu do określonego celu”, **Z. Ziemiński**, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, Państwo i Prawo 1987/12, s. 18.

⁵³ Czasami pojęcie zadania administracji publicznej odnoszone jest do kategorii celów państwa i wówczas ujmowane jest ono jako „normatywne zobowiązanie administracji do realizacji wytyczonego celu państwa przez określone stosowanie oznaczonych środków”, **M. Górski**, *op. cit.*, s. 170.

⁵⁴ Na marginesie odnieść należy się do obecnych w literaturze przedmiotu pojęć zadań państwa i zadań publicznych. W przypadku pierwszego z tych pojęć sporne jest, czy istnieje w ogóle możliwość przypisania państwu zadań, czy istnieją zatem zadania ze swej natury przypisane państwu, określane też jako zadania wrodzone państwa. Przyjmując, iż zadanie to względnie konkretny stan rzeczy, który ulec ma osiągnięciu na drodze określonych działań określonego podmiotu, trudno pojęcie zadania odnosić do państwa. Państwo w całości nie jest w stanie podejmować jakichkolwiek działań czy aktywności w sposób bezpośredni, a tym samym nie jest jako całość zdolne do realizacji zadań. Pojęcie zadań państwa odnosić należy zatem do działań konkretnych organów państwa bądź innych podmiotów, które owe działania podejmują w ramach realizacji funkcji państwa, dążąc do osiągnięcia celów mających swe źródło w celach państwa. Z kolei pojęcie zadań publicznych, zwłaszcza zestawione z normatywnie oznaczonym pojęciem zadań administracji publicznej, niewątpliwie cechuje walor zdecydowanie większej uniwersalności. Pojęcie zadań publicznych odnieść można – jak się wydaje – do wszelkiego rodzaju zadań, które charakteryzują się cechą publiczności, a zatem służą realizacji interesu publicznego, bez względu na to, czy znajdują swój wyraz w treści normy prawnej, czy też nie. Istotą zadania publicznego jest bowiem to, by w swej treści było nakierowane, choćby potencjalnie, na realizację dobra wspólnego, natomiast obojętne jest, czy źródłem zadania publicznego jest norma prawna. Szerzej o pojęciu zadań publicznych i związanych z nim pojęciach celów publicznych oraz interesu publicznego: **M. Stahl**, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] **J. Zimmermann**, *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 95 i n.

stracji, rozpatrywany powinien być zarówno w ujęciu formalnym, jak i faktycznym. Niewątpliwie za sytuację optymalną uznać należy stan, w którym wykonywane zadania administracji publicznej tożsame by były z zadaniami jej przypisanymi, a zatem gdyby zakresy tych zadań pokrywały się. Najczęściej jednakże w praktyce zadania wykonywane nie obejmują wszystkich zadań przypisanych, choćby z powodu niedostatków organizacyjnych czy braku środków finansowych⁵⁵. Jednakże w kontekście poszukiwań wyznaczników sprawy z zakresu administracji publicznej w ujęciu samej administracji publicznej, zakres faktyczny zadań tej administracji wydaje się mniej istotny⁵⁶, stąd też wszelkie odniesienia do zakresu zadań administracji powinny dotyczyć skorelowanego z zasadą legalności działania administracji zakresu formalnego zadań administracji publicznej, to jest zakresu, jaki określić można na gruncie normatywnym⁵⁷.

Jakkolwiek normatywnie wyznaczone zadanie administracji publicznej wydaje się stanowić optymalny środek dla wyznaczenia zakresu administracji publicznej w ujęciu przedmiotowym, to jednak z uwagi choćby na rozmaite trudności, jakie towarzyszyć mogą percepcji norm administracyjnoprawnych, w tym norm zadaniowych⁵⁸, zasadne wydaje się odniesienie na tym etapie

⁵⁵ **S. Biernat**, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1997, s. 15–17.

⁵⁶ Oparcie się na nim przy wyznaczaniu zakresu administracji wymagałoby zresztą przeprowadzenia złożonych badań empirycznych.

⁵⁷ Zadania administracji publicznej są normatywnie zadane, co oznacza, że zadania te powinny być kształtowane normami prawnymi zawartymi w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Tym samym, co do zasady, podmiot administracji publicznej realizujący konkretne zadanie sam nie ustala treści tego zadania, co znajduje swe uzasadnienie w konstytucyjnej zasadzie trójpodziału władzy, której istotą jest niedopuszczenie do sytuacji, aby władza wykonawcza najpierw swe zadania sama określała, a potem je realizowała. Dlatego też w literaturze podkreśla się, że zadania administracji publicznej powinny być w państwie prawa określone normatywnie w Konstytucji lub ustawach, aby władzę wykonawczą pozbawić wpływu na kreowanie tych zadań, skoro ma ona je jedynie wykonywać. Tym samym administracja publiczna sama nie może decydować ani o zakresie zadań, ani o sposobie ich realizacji, a to sprawia, że zakres zadań publicznych przypisany administracji nie może podlegać ani rozszerzeniu, ani zwężeniu, a administracja publiczna nie ma bezpośredniego wpływu na zakres swoich zadań. Należy jednakże zauważyć, że choć obowiązująca konstytucja nie daje podstaw do twierdzenia, iż władza wykonawcza nie tylko wykonuje ustawy, lecz także dzieli z władzą ustawodawczą kompetencje do stanowienia przepisów prawa powszechnie obowiązującego, to inicjatywa ustawodawcza przyznana Prezydentowi RP i rządowi z mocy art. 118 Konstytucji RP daje tym podmiotom realny wpływ na unormowania dotyczące zakresu zadań administracji publicznej, a to oznacza, iż istnieje niebezpieczeństwo zawężania lub rozszerzania zakresu tych zadań. To zaś sprawia, że w demokratycznym państwie prawa wytworzony zostaje mechanizm pozwalający przesądzać administracji o tym, jakie zadania publiczne do niej należą i w jaki sposób ma je wykonywać. Por. **A. Błaś**, *Niekonstytucyjne zjawiska w administracji publicznej*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Kraków 2001, s. 51–52.

⁵⁸ Trudności wiązać mogą się nawet ze stwierdzeniem istnienia zadania administracji publicznej.

rozważań również do zagadnienia celów administracji publicznej, których źródła tkwią w celach państwa.

Pojęcie celu państwa nie jest na gruncie nauk prawnych rozumiane w sposób jednoznaczny⁵⁹. Generalnie poszukiwania celu państwa mogą być prowadzone ze względu na ostateczny cel ludzkości, a zatem w wymiarze uniwersalnym, bądź też – co jest bardziej przydatne na użytek niniejszych rozważań – w oparciu o analizę materii normatywnej obowiązującej w danym państwie, w określonym czasie⁶⁰. Przyjęcie założenia o możliwości wskazania celów państwa na podstawie analizy materii normatywnej pozwala wyodrębnić cele państwa jako całości i odróżnić je od celów poszczególnych struktur funkcjonujących w ramach państwa. Cel państwa w takim ujęciu charakteryzuje się możliwością przypisania go państwu w ogólności, co oznacza, że jest on realizowany przez wszystkie struktury państwa w ramach wykonywania swych zasadniczych funkcji, przez to cel ten posiada walor uniwersalności. Inaczej jest w przypadku celu określonej struktury państwa, w tym szczególnie celu administracji publicznej, gdyż taki cel przypisany jest konkretnemu podmiotowi podążającemu ku własnym celom, choć w ramach funkcji państwa. Są one zatem wyodrębnionym zbiorem wartości o stosunkowo wysokim stopniu abstrakcji, charakteryzujących się tym, że ich realizacja nie jest przypisana oznaczonemu ściśle podmiotowi. Określone w ten sposób cele państwa są realizowane przez wszystkie jego struktury, to jest przez wszystkie podmioty realizujące władzę publiczną.

Wyodrębnione w opisany wyżej sposób cele państwa jako całości stanowią bezpośrednie lub pośrednie źródło dla normatywnego określenia celów poszczególnych podmiotów czy struktur państwa, w tym celów administracji publicznej, gdyż cele poszczególnych struktur państwa nie powinny pozostawać w sprzeczności z celami państwa jako całości. Można zatem powiedzieć, iż każdy z celów administracji publicznej wywodzi się z celów państwa, ma swój początek w tychże celach, stanowiąc przy tym swoistą kategorię wartości przynależnych wyłącznie administracji publicznej, określonych (wyrażonych) normatywnie. Nie budzi bowiem wątpliwości, iż „sens istnienia i treść administracji oraz jej realizacja wywodzą się z wyrażonej prawem woli ustawodawcy”⁶¹, co zasadniczo nie wyłącza możliwości tworzenia przez administrację własnych celów, o ile tylko nie są one sprzeczne z celami określonymi normatywnie. Na drodze do realizacji celów wyznaczonych normami kierunkowymi, podmioty administracji

⁵⁹ W niniejszym opracowaniu przyjęto traktowanie celu państwa jako wartości wyznaczającej kierunek działań wszystkich wyodrębnionych struktur państwa, zauważyć można jednak odmienne traktowanie celu, jako funkcji wartości, nie zaś samej wartości. Por. **F. Longchamps**, *op. cit.*, s. 114.

⁶⁰ **J. Jellinek**, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1924, s. 97.

⁶¹ **Z. Cieślak**, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 16.

publicznej dokonują zazwyczaj w sposób powtarzalny realizacji szeregu zadanych im wartości (zadań). Co warto podkreślić w kontekście niniejszych rozważań, cel, wyznaczając jedynie kierunek, a nie stan rzeczy, który ma zaistnieć, nie może stanowić precyzyjnego wyznacznika zakresu przedmiotowego administracji publicznej. Niewątpliwie jednak wartości kierunkowe wskazują na normatywnie przewidziane sfery działania administracji publicznej, co choćby w przypadku badania zadań formułowanych przez samą administrację w ramach normatywnego celu okazać może się bardzo użyteczne.

Badanie zakresu działania administracji publicznej – jeśli zważyć, iż administracja ta jest funkcją państwa – nie może abstrahować od ustroju danego państwa, dla którego ma on być określony. Inne bowiem będą funkcje państwa, a tym samym funkcje, cele i zadania jego poszczególnych struktur, w tym administracji publicznej, np. w państwach o ustroju totalitarnym, inne w państwach o różnego rodzaju ustrojach demokratycznych. W kontekście tematu opracowania szeroka, a zarazem pogłębiona analiza problematyki wpływu ustroju państwa na funkcje, cele i zadania poszczególnych jego struktur, z których administracja jest tylko jednym elementem, nie wydaje się konieczna. Niesłuszne byłoby jednak całkowite abstrahowanie od problematyki podstaw ustrojowych RP, a w szczególności od niektórych podstawowych zasad tego ustroju, gdyż niewątpliwie kształtują one zarówno wartości zadane administracji, jej strukturę, jak i wykonywanie administracji publicznej, a tym samym wywierają bezpośredni lub pośredni wpływ na zakres tej administracji.

Naczelne zasady ustrojowe państwa polskiego określa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. W kontekście niniejszych rozważań w pierwszej kolejności – obok przywołanej już zasady legalności – odwołać się należy do wprowadzonej do polskiego porządku prawnego art. 1 noweli konstytucyjnej z 29 grudnia 1989 r.⁶² zasady demokratycznego państwa prawnego⁶³. Obecnie zasadę tę statuuje art. 2 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym Rzeczpospolita jest demokratycznym

⁶² Art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r., nr 75, poz. 444).

⁶³ Por. **M. Stahl**, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] **M. Stahl** (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 90, czy **J. Sobczak**, *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] **W. Skrzydło** (red.) *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2002, s. 110. Początków koncepcji państwa prawnego doszukiwać należy się w dziewiętnastowiecznej doktrynie niemieckiej (koncepcja *Rechtsstadt* F. J. Stahl, O. Bahr). Por. **M. Stahl**, *Zasada demokratycznego...*, s. 90. Niemiecka ustawa zasadnicza z 1949 r. wyraziła ją w kontekście federalnej struktury państwa, stanowiąc w art. 28 ust. 1: „Porządek konstytucyjny w krajach federalnych musi odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawnego...”, **B. Banazak**, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 171. W literaturze wskazuje się jednak, iż ideę państwa prawnego odnaleźć można już w Konstytucji stanu Massachusetts z 1790 r., która stanowiła, że organy państwa mogą robić wyłącznie to, na co im prawo zezwalało, zaś obywatele, to, czego im prawo nie zabraniało, **S. Sagan**, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 40.

państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z zasady demokratycznego państwa prawnego⁶⁴ wywodzi się szereg podstawowych standardów dotyczących szeroko rozumianego życia społecznego, takich jak: zasada legalności, zasada podziału władzy, niezawisłość sądów, istnienie sądownictwa konstytucyjnego i administracyjnego, konstytucyjne i ustawowe gwarancje wolności i praw jednostki⁶⁵. Deklarowana normą konstytucyjną zasada demokratycznego państwa prawa nie może jednak leć u podstaw przekonania, że norma ta stanowi obraz zastanej, istniejącej i trwałej rzeczywistości. Pojmowana być musi raczej jako postulat wskazujący kierunek przeobrażeń państwa. Zasada powyższa, będąc podstawową zasadą konstytucyjnego porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, ma również doniosłe znaczenie normatywne, gdyż stanowiąc wiążącą dyrektywę interpretacyjną wszystkich innych rozwiązań prawnych. Państwo prawne to takie państwo, w którym prawo rządzi państwem, a tym samym prawo ma pierwszeństwo w stosunku do wszystkich pozostałych norm czy reguł postępowania, zwłaszcza politycznych lub zwyczajowych⁶⁶.

Zasadą ustrojową, która w sposób znaczący wpływa na zakres administracji publicznej, jest niewątpliwie również, wyrażona w art. 10 Konstytucji, powszechnie uznawana za gwarancję braku nadmiernej koncentracji władzy, zasada podziału władzy publicznej⁶⁷. Reguła ustawy zasadniczej wyklucza możliwość skupienia całej władzy w rękach jednego podmiotu, gwarantując tym samym demokrację systemu ustrojowego⁶⁸. Trójpodział władzy zakłada, że

⁶⁴ Trzy jego modele wyprowadzane z przyjęcia różnych założeń przedstawia **S. Fundowicz**, *Administracja bliska ludziom i bliska ludzi*, [w:] **Z. Niewiadomski, Z. Cieślak** (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003, s. 261–262. Natomiast A. Błaś wskazuje, iż precyzyjniej jest mówić o zbiorze zasad składających się na pojęcie państwa prawnego, **A. Błaś**, *Dylematy administracji publicznej w państwie prawa*, [w:] **Z. Niewiadomski, Z. Cieślak** (red.), *Prawo do dobrej administracji*, s. 44.

⁶⁵ **M. Stahl**, *Zasada demokratycznego...*, s. 90. Ze standardów tych wywieść można w gruncie rzeczy obowiązek realizacji dwóch mających zasadnicze znaczenie priorytetów, a mianowicie poszanowania praw i wolności obywateli, co wymaga przyjęcia określonego katalogu swobód i praw, i zapewnienia im ochrony oraz poszanowania prymatu prawa, co oznacza pierwszeństwo reguł prawnych nad innymi regułami zachowania, **K. Complak, A. Błaś**, [w:] **J. Boć** (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 19.

⁶⁶ **Z. Witkowski**, *op. cit.*, s. 74–75.

⁶⁷ Zasadę trójpodziału władzy znała zarówno Konstytucja 3 Maja z 1791 r., jak i Konstytucja RP z 1921 r., w Konstytucji RP z 1935 r. zrezygnowano z tej zasady, formalnie uznawała ją Mała Konstytucja z 1947 r., zaś w Konstytucji PRL z 1952 r. wprowadzono zasadę jednolitości władzy państwowej i dopiero jej nowelizacja w 1989 r. przywróciła zasadę podziału władzy, **P. Winczorek**, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 21.

⁶⁸ Nie jest zatem dziełem przypadku negowanie tej zasady w doktrynie socjalistycznej. Por.: **L. Garlicki**, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 71–73. Dla

istnieją trzy odrębne obszary działalności państwa, zaś podmioty w nich działające są równoległe, równoprawne i wzajemnie się hamujące⁶⁹. Władza publiczna pochodząca od jednego suwerena, którym jest naród, poprzez swój podział obrazuje trzy podstawowe funkcje państwa⁷⁰ i implikuje wyodrębnienie dla każdej z owych funkcji odrębnych i niezależnych organów władzy⁷¹. Powyższy podział władzy ujmowany jest bowiem w doktrynie nie tylko w ujęciu przedmiotowym (funkcjonalnym), jako wydzielenie odmiennych rodzajowo kierunków czy sfer działania państwa: stanowienie prawa, wykonywanie prawa i sądzenie, ale i podmiotowym (organizacyjnym), polegającym na przypisaniu każdej z powyżej wyodrębnionych dziedzin oddzielnej grupy podmiotów⁷². Przyjąć jednak można, iż współcześnie zasada podziału władzy traktowana być musi raczej jako model idealny, do którego rozwiązania prawne powinny się zbliżać. Absolutna separacja władzy nie wydaje się niemożliwa zarówno z punktu widzenia organizacyjnego, jak i funkcjonalnego. Nie do końca realne wydaje się nawet skonstruowanie relacji pomiędzy podmiotami, którym przydzielono realizację określonej sfery władzy, które sprawiałaby, że każdy z tych podmiotów posiadałby w pełni skuteczne instrumenty pozwalające powstrzymać i hamować działanie pozostałych⁷³. Teza o równowadze trzech rodzajów władzy stanowi zatem raczej postulat w sferze doktrynalnej, nie zaś fakt, który można stwierdzić empirycznie w praktyce ustrojowej. W rzeczywistości bowiem występuje zazwyczaj przewaga jednego z rodzajów władzy⁷⁴.

Wbrew pozorom, nieostrość trójpodziału władzy publicznej, utrudniając możliwość wykreślenia, na podstawie wyróżnienia władzy wykonawczej, wyrażnych granic administracji publicznej, nie powoduje bynajmniej całkowitej nieprzydatności konstytucyjnej zasady podziału władzy publicznej dla wyzna-

twórców doktryny trójpodziału władzy wynikający z niej mechanizm stanowił gwarancję wolności jednostki i „miernik skuteczności rozwiązań prawa konstytucyjnego”, czego dowodem jest treść art. 16 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., stanowiący, iż nie ma konstytucji w społeczeństwie, w którym nie zostały zagwarantowane prawa jednostki i nie przyjęto zasady podziału władzy, **W. Skrzydło**, *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] **W. Skrzydło** (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, s. 128–129.

⁶⁹ Zasada ta wyznacza tzw. pionowy układ władzy, **S. Sagan**, *op. cit.*, s. 42.

⁷⁰ Funkcje państwa rozumiane tu są jako rodzaje działalności państwa w kierunkach wyznaczonych przez cele państwa, a jednocześnie sfery działalności państwa wyznaczone przez stosunek zachodzący pomiędzy celami i działalnością zmierzającą do ich osiągnięcia.

⁷¹ **A. Błaś, J. Boć, K. Complak**, [w:] **J. Boć** (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 34.

⁷² **L. Garlicki**, *op. cit.*, s. 71.

⁷³ *Loc. cit.*

⁷⁴ Dominacja parlamentu była widoczna np. w Konstytucji III Republiki Francuskiej z 1875 r. oraz wzorowanej na niej Konstytucji RP z 1921 r., zaś przewaga władzy wykonawczej dała się zauważyć w Konstytucji V Republiki Francuskiej z 1958 r. i konstytucji RP z 1935 r., por.: **W. Skrzydło**, *op. cit.*, s. 129. Na rzeczywiste relacje pomiędzy trzema władzami wpływa szereg czynników normatywnych i pozanormatywnych, takich choćby jak obowiązujący system partyjny czy też układ sił politycznych w społeczeństwie, *ibidem*, s. 128–129.

czania zakresu administracji publicznej. Wielce użyteczne w tej mierze okazuje się bowiem dokonane na gruncie doktryny wyróżnienie kategorii materialnych i formalnych funkcji, realizowanych w oparciu o ten podział. Każdy z wyżej wyodrębnionych rodzajów władzy pełni swą zasadniczą funkcję, z uwagi na którą został wyróżniony i nazwany, to jest wykazuje aktywność w sferze, dla której został ustanowiony. Stanowi to podstawę do wyróżnienia jej funkcji o charakterze materialnym, zaś równoczesne pełnienie w wąskim zakresie funkcji przypisanych pozostałym rodzajom władzy pozwala wyodrębnić funkcje każdego z tych rodzajów w ujęciu formalnym⁷⁵.

Zasadne jest zatem dostrzeganie nie tylko istoty poszczególnych rodzajów władzy, ale też związanych z nią domniemań kompetencyjnych. Za niewątpliwie słuszny uznać należy pogląd, iż istnieje swoiste „jądro kompetencyjne” poszczególnych rodzajów władzy (funkcja materialna), w które co do zasady nie mogą wkraczać pozostałe, bo wówczas zasada podziału władzy zostaje przekreślona⁷⁶. Ze względu na to „jądro” możliwe jest zazwyczaj przypisanie określonemu przejawowi aktywności szeroko rozumianego państwa znamion określonej władzy. Jeśli bowiem jakąś kompetencję, cel czy też zadanie da się określić w miarę jednoznacznie, biorąc pod uwagę ich treść, to jednocześnie da się je przyporządkować określonemu rodzajowi władzy, a tym samym też umieścić w zakresie albo poza zakresem administracji publicznej⁷⁷. Niewątpliwie jednak uwzględniać należy równocześnie liczne mimo wszystko wyjątki od funkcji materialnej, tzn. sytuacje, gdy istnieje wyraźna norma przełamująca powyższe domniemanie kompetencji (celu, zadania)⁷⁸. Istnienie takich norm implikuje wyróżnienie funkcji formalnej realizowanej w ramach sprawowania określonego rodzaju władzy, a w konsekwencji uniemożliwia, w oparciu o takie domniemanie, wyznaczenie zakresu danej władzy, w tym również zakresu administracji publicznej. Mimo to jednak koncepcja „jądra kompetencyjnego”, mająca swe

⁷⁵ Por. **I. Lipowicz**, *op. cit.*, s. 12–13.

⁷⁶ **L. Garlicki**, *op. cit.*, s. 73–74.

⁷⁷ Np. kompetencja polegająca na stanowieniu prawa jest przyporządkowywana władzy ustawodawczej i dlatego w braku wyraźnego wskazania ustawy, kto ma ustanowić daną regulację, domniemanie kompetencji przemawia zawsze za przyznaniem tego uprawnienia parlamentowi, por.: *ibidem*, s. 73.

⁷⁸ Tak np. w art. 92 Konstytucji RP przyznaje się władzy wykonawczej kompetencję do uregulowania danego zagadnienia. Pożądane byłoby, by odstępstwa od funkcji materialnej wprowadzane były w drodze norm konstytucyjnych. Skoro wszystkie przepisy Konstytucji RP mają taką samą moc prawną, to przepis szczególny – art. 92 może ustanawiać wyjątki od zasady ogólnej – art. 10, z tym, że przepis szczegółowy podlega ścisłej wykładni, zaś wykładnia rozszerzająca czy domniemanie w tym zakresie są niedopuszczalne. Zdaniem L. Garlickiego, niedopuszczalne jest przełamanie domniemania kompetencyjnego przepisami ustaw zwykłych, gdyż mogą one jedynie „dokonywać pewnych przesunięć konkretnych kompetencji pomiędzy władzami, jednak wkraczanie w dziedziny należące do innej władzy nie może być zbyt głębokie, bo wówczas takie unormowanie ustawowe naruszy konstytucyjną zasadę podziału władz”; por.: *ibidem*, s. 73–74.

umocowanie w zasadzie podziału władzy publicznej, okazać może się wielce użyteczna przy rozstrzyganiu wątpliwości, jakie pojawiać mogą się przy ocenie zadań, celów czy kompetencji, co do ich relacji względem administracji publicznej. Zgodzić należy się przy tym z poglądem, że uprawnienie organów jednego rodzaju władzy do podejmowania czynności z zakresu przypisanego innemu rodzajowi władzy, stanowiąc wyjątek od zasady, powinno być interpretowane zawężająco, bo wyjątki są dopuszczalne w jasnych i niebudzących wątpliwości sytuacjach, zaś wątpliwości w tym zakresie rozstrzygane są, z mocy art. 189 Konstytucji RP, przez Trybunał Konstytucyjny⁷⁹.

Z wyrażoną w art. 10 ustawy zasadniczej zasadą podziału władzy publicznej wiąże się bezpośrednio, określona w art. 15 konstytucyjna zasada decentralizacji władzy publicznej⁸⁰. Odniesienie do tej reguły ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście rozważań nad zakresem administracji publicznej jest nieuniknione, bowiem decentralizacja ta, mając swe przeniesienie na cele i zadania administracji publicznej, w sposób pośredni wyznacza granice administracji publicznej, tłumacząc, częstokroć mieszczący się w zakresie administracji, publiczny charakter zadań realizowanych przez rozmaite zdecentralizowane podmioty administracji publicznej. Decentralizacja władzy publicznej znajduje swe uzasadnienie w zasadzie pomocniczości⁸¹ wyrażonej w preambule Konstytucji, co stanowi zarazem – jak się dość powszechnie uważa – jeden z przejawów realizacji tejże zasady.

W tym kontekście zauważyć należy, że mimo iż powołana norma art. 15 ustawy zasadniczej, kreująca zasadę decentralizacji władzy publicznej, ogranicza się do wskazania, że decentralizację tę zapewnia ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej, to przyjęcie założenia, że jedynie samorząd terytorialny jako

⁷⁹ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 42–43.

⁸⁰ Najogólniej rzecz ujmując, decentralizacja władzy publicznej oznacza ustawowe przekazywanie zadań, kompetencji i środków organów działających w skali kraju organom działającym na szczeblach podziału terytorialnego, a także innym podmiotom.

⁸¹ Pomocniczość zakłada wzajemną odpowiedzialność członków poszczególnych wspólnot tak za byt własny, jak i byt pozostałych członków wspólnoty, zaś świadomość przynależności do określonej wspólnoty powoduje, że realizacja dobra indywidualnego poszczególnych członków danej wspólnoty uwzględniać musi także dobro innych jej członków, czyli dobro wspólne. Zasada ta postuluje, by w pierwszej kolejności ochrona wolności, samodzielności i odpowiedzialność za byt w wymiarze indywidualnym spoczywała na wspólnotach mniejszych, potem dopiero na wspólnotach wyższego rzędu (w tym na państwie), zobowiązując przez to jednostki i wspólnoty niższego rzędu do pełnego wykorzystywania własnych możliwości, dopuszczając tym samym możliwość odwołania się do pomocy wspólnot wyższego rzędu jedynie w wypadkach istnienia ku temu wyraźnych przesłanek, T. Herr, *Wprowadzenie do katolickiej nauki społecznej*, Kraków 1999, s. 329. Z drugiej strony społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu. Dlatego ani państwo, ani społeczności wyższego rzędu nie mogą zastępować inicjatywy i odpowiedzialności społeczności niższego rzędu, lecz „umacniać uprawnienia obywateli i ich wspólnot”, K. Complak, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 2.

element tego ustroju stanowi wyłączną podstawę decentralizacji władzy publicznej, jest nieuprawnione. Przemawia za tym choćby treść art. 17 Konstytucji RP, który dopuszcza możliwość tworzenia w drodze ustawy samorządów zawodowych oraz innych rodzajów samorządów, co zdaje się wskazywać na „gotowość państwa” do zrzeczenia się części swoich zadań na rzecz organów określonej nieterytorialnej korporacji samorządowej i powoduje, że organy te mają swój udział w wykonywaniu fragmentu władzy publicznej. Decentralizację tej władzy, wobec powyższego, odnosić należy nie tylko do ustroju terytorialnego, którego samorząd terytorialny jest elementem (decentralizacja terytorialna), lecz także do systemu innych niż samorząd terytorialny samorządów (decentralizacja funkcjonalna)⁸², zwłaszcza że sama Konstytucja RP nie wiąże decentralizacji władzy publicznej wyłącznie z podziałem terytorialnym państwa, a to ma już niewątpliwie istotne znaczenie dla określenia zakresu administracji publicznej.

4. Podsumowanie

Reasumując powyższe rozważania, jeszcze raz należy podkreślić, iż jakkolwiek przynależność danej sprawy do sfery administracji publicznej może być w konkretnym wypadku przydatna dla zakwalifikowania jej do kategorii spraw z zakresu administracji publicznej, to jednak przynależność ta nie może być uznana za wyłączne kryterium wyznaczania tego rodzaju spraw. Względna nieostrość pojęcia administracji publicznej, wynikająca między innymi z różnorodności zadań tej administracji, form ich realizacji czy niejednorodności ochrony prawnej zapewnianej adresatom jej działań, sprawia, że nie w każdym wypadku wyznacznik ten może być uznany za wystarczający czy uniwersalny instrument weryfikujący charakter danej sprawy. Ewentualna identyfikacja sprawy z zakresu administracji publicznej, dokonywana za pomocą kryterium administracji publicznej, odnosić się powinna raczej do jej ujęć o charakterze przedmiotowym, a w pewnych sytuacjach również – mieszanym, przedmiotowo-podmiotowym. Ujęcia te są – jak się wydaje – najbliższe pełnego wyrażenia istoty administracji publicznej, a przez to stają się najbardziej przydatne do odnalezienia w zjawisku administracji publicznej znamienia sprawy z zakresu

⁸² W doktrynie w zasadzie panuje zgoda co do tego, iż samorząd, istniejąc w różnych dziedzinach życia społecznego, stanowi formę decentralizacji administracji, **L. Garlicki**, *op. cit.*, s. 317. Jest on podstawową, zasadniczą formą decentralizacji administracji publicznej, której istota polega na ustawowym przeniesieniu odpowiedzialności za wykonywanie zadań publicznych na podmioty, które nie należą do scentralizowanej administracji rządowej. Może się on opierać się na kryterium terytorialności, i wtedy mamy do czynienia z samorządem terytorialnym, bądź na innym kryterium wyodrębnienia danej korporacji (nieterytorialnym), i wtedy mówimy o samorządzie zawodowym czy gospodarczym.

administracji publicznej. Dodatkowo niewątpliwie posiadają one walory poznawcze⁸³.

W judykaturze od dawna można zauważyć zjawisko posługiwania się mieszanymi wyróżnikami administracji publicznej, odnoszącymi się najczęściej do łącznego rozważania jej elementów podmiotowych i przedmiotowych. Skoro jednak z jednej strony publiczny charakter podmiotu nie wystarcza do zakwalifikowania sprawy, której to działanie dotyczy, do kategorii spraw zakresu administracji publicznej z uwagi na wspomniany wcześniej dualizm jego aktywności, natomiast z drugiej strony publiczny charakter działalności nie jest zastrzeżony dla podmiotów publicznych, pozwalając wykonywać ją także podmiotom niepublicznym, to uznać należy, że kluczową rolę dla wyznaczenia, za pomocą zjawiska administracji publicznej, pojęcia sprawy z zakresu administracji publicznej ma przedmiotowe ujmowanie administracji, abstrahujące niejako od ujęcia podmiotowego. Jednakże z uwagi na ogromne zróżnicowanie stosunków administracyjnoprawnych, wszelkie rozważania odnoszące się do przedmiotowej koncepcji administracji publicznej nie mogą abstrahować od innych treści wiązanych z tym pojęciem, pojawiających się zarówno na gruncie doktryny, jak i prawa oraz aktów jego stosowania. Złożoność zjawiska administracji nie pozwala bowiem na przyjęcie nazbyt wąskiego rozumienia znaczenia tego pojęcia, stąd należy brać pod uwagę szereg jego aspektów. Podobna sytuacja ma miejsce również w odniesieniu do zakresu znaczeniowego administracji publicznej, choć niewątpliwie za podstawowy wyznacznik tego zakresu uznać można normatywnie określone zadania administracji publicznej⁸⁴.

Podstawą normatywnego wyznaczenia zadań administracji publicznej jest po pierwsze – określenie, już na poziomie Konstytucji RP, celów i obowiązków państwa jako całości oraz poszczególnych jego struktur, po drugie zaś – ściśle związanie zadań administracji z konstytucyjnie określonymi zasadami ustroju

⁸³ W definicji mieszanej, przedmiotowo-podmiotowej, zawierającej czynnik opisowo-wartościujący, zawierający się w stwierdzeniu, iż w aktywności administracji idzie zawsze o interes publiczny: administracją publiczną jest „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”; por.: **H. Izdebski, M. Kulesza**, *op. cit.*, s. 91. Podobny charakter ma również definicja mieszana J. Bocia, w której administracja publiczna określana jest np. jako „przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”; por.: **J. Boć**, *Pojęcie administracji*, [w:] **J. Boć** (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1997, s. 14.

⁸⁴ Zadania zmierzające do zaspokojenia rozmaitych, wspólnych dla określonych większych lub mniejszych zbiorowości funkcjonujących w ramach państwowego porządku społeczno-prawnego.

RP⁸⁵. Dopiero taki system zadań administracji publicznej, mający swe oparcie w celach i obowiązkach państwa, a zarazem odnoszący się do podstawowych zasad ustrojowych, stanowić może wyznacznik zakresu przedmiotowego administracji publicznej najbardziej – jak się wydaje – przydatnego dla wyróżnienia sprawy z zakresu administracji publicznej.

⁸⁵ Również z prawami i wolnościami obywatelskimi. Por. np. **A. Błaś**, *Niekonstytucyjne zjawiska...*, s. 47.